

VERWALTUNGSVORLAGE

Geschäftsbereich 3
Zentrales Finanzcontrolling
Bearbeitet von Gerold Urrigshardt

Datum
26.08.2002

Beratungsfolge Ausschüsse – Rat

☒ öffentlich

☐ nicht öffentlich

Haupt- und Finanzausschuss

11.09.2002

Betreff:

**Entwicklungen zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts
„Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“**

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement zur Kenntnis.

Er beauftragt die Verwaltung, für interessierte Mitglieder des Rates und seiner Ausschüsse im vierten Quartal 2002 eine Informationsveranstaltung zu organisieren, in der

- die Grundlagen der Reform des Landes NW zur Einführung eines Neuen Kommunalen Finanzmanagements,
- die Modellkonzeption (Drei-Komponenten-System),
- erste Ergebnisse der Modellkommunen ,
- der zeitliche Fahrplan zum Gesetzgebungsverfahren des Landes NW

vorgestellt werden sollen.

Sachverhalt / Begründung:

Entwicklung des Gemeindehaushaltswesens in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Neuorientierung für öffentliche Haushaltswirtschaft und Rechnungswesen hat sich durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 ergeben, mit dem das Haushaltsgrundsätzegesetz novelliert wurde. Durch Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom 08.05.1998 wurde der Unterausschuss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) unter dem Vorsitz des Landes Baden-

Württemberg eingesetzt. Der Unterausschuss erhielt den Auftrag, Musterentwürfe für ein neues Haushaltsrecht auszuarbeiten und vorzulegen.

Nach dem Eckpunktepapier der IMK zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts soll auf der Grundlage des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens ein Ressourcenverbrauchs-konzept erarbeitet werden, das also umfassende Möglichkeiten eröffnet.

Hierzu zählen u.a.

- die Darstellung des Haushaltsplans auf der Basis des Ressourcenverbrauchs,
- eine leistungsfähige Kosten- und Leistungsrechnung,
- produktorientierte Kosten-, Qualitäts- und Leistungskennzahlen,
- die periodengerechte Darstellung des Gesamtressourcenverbrauchs mit Gesamtvermögensrechnung,
- eine zahlungsvorgangsorientierte Liquiditätssteuerung,
- ein unterjähriges Controllingsystem für die Verwaltungssteuerung,
- die Konsolidierung von Abschlüssen mit ausgegliederten Organisationseinheiten und Unternehmen.

Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben sich für die alleinige Anwendung des doppischen Rechnungswesens ausgesprochen. Die nachfolgenden aufgeführten Modelle sind alle am doppischen Rechnungsstil ausgerichtet.

Land Baden-Württemberg: Stadt Wiesloch mit dem Speyerer Verfahren, Stadt Heidelberg, Karlsruhe, Landeshauptstadt Stuttgart u. a. mit Modellprojekten

Freistaat Bayern: Landeshauptstadt München, Stadt Passau, Kulmbach, Gemeinde Halbergmoos

Land Niedersachsen: Stadt Uelzen mit einem Modellprojekt

Land Hessen: Dreieich, Lahn-Dill-Kreis, Darmstadt-Dieburg

Land Nordrhein-Westfalen: Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts mit sieben Kommunen (Stadt Brühl, Stadt Dortmund, Landeshauptstadt Düsseldorf, Kreis Gütersloh, Gemeinde Hiddenhausen, Stadt Moers, Stadt Münster)

Die Länder gehen in ihren Reformbemühungen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und in Teilaspekten unterschiedlichen Konzeptionen voran.

Übereinstimmend wird jedoch die Auffassung vertreten, dass das bisherige kommunale Haushalts- und Rechnungswesen nur begrenzt in der Lage ist, die für die Steuerung und Kostenkontrolle einer modernen, bürgerorientierten Verwaltung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.

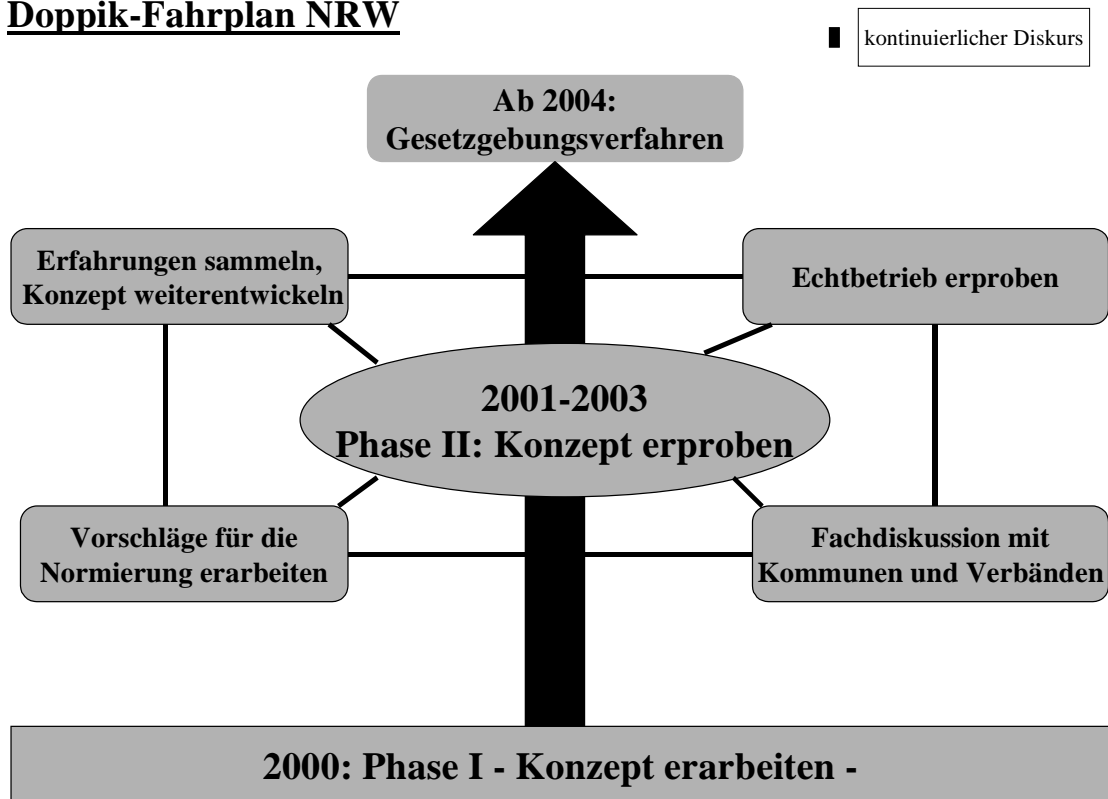
Daher wird die Ablösung durch ein an den Steuerungsanforderungen der Kommunen ausgerichtetes System mit den integrierten Bestandteilen Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung sowie Kosten- und Leistungsrechnung von allen o. g. Modellprojekten angestrebt.

Ziel der Innenministerkonferenz ist es, bis 2003/2004 Musterentwürfe zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts zu erstellen, die den vorgenannten Anforderungen Rechnung tragen.

Das Modellprojekt des Landes NW

Grundsätzlich ist es Sache der Länder, das kommunale Haushaltsrecht zu gestalten und festzulegen. Das Land NW sieht die verbindliche Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ nach Abschluss des für 2004 vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens vor.

Doppik-Fahrplan NRW



In der Projektphase I haben das Innenministerium des Landes NW und die Unternehmensberatung Mummert & Partner die Ausarbeitung des Konzeptes durch fünf Modellkommunen (Stadt Brühl, Stadt Dortmund, Stadt Düsseldorf, Stadt Moers, Stadt Münster) fachlich begleitet. Mit der Erarbeitung des in der ersten Fassung 800 Seiten umfassenden Konzeptes haben die beteiligten Kommunen seit 1999 die Grundlagen für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen selbst erarbeitet, welches an kommunalen Interessen ausgerichtet ist.

Nach der Veröffentlichung des Konzeptes im August 2000 hat die Projektphase II begonnen, in der im wesentlichen die theoretischen Inhalte des Konzeptes in der Praxis erprobt werden sollen. An der Projektphase II nehmen neben den Kommunen der Projektphase I zusätzlich die Gemeinde Hiddenhausen und der Kreis Gütersloh teil.

In allen sieben Modellkommunen, mit Ausnahme der Gemeinde Hiddenhausen (vollständige Umstellung in 2003 / 21.000 Einwohner), ist das Konzept in Teilbereichen (einzelne Organisationseinheiten) mit den Komponenten Planung, Bewirtschaftung und Jahresabschluss in 2002 eingeführt worden.

Während dieses Prozesses befinden sich die Modellkommunen im interkommunalen Austausch, um eine ständige Anpassung der Konzeption an die Erfordernisse der Praxis zu erreichen.

In 2002 ist bereits eine überarbeitete Konzeption (Betriebswirtschaftliche Grundlagen / 524 Seiten) zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements erschienen.

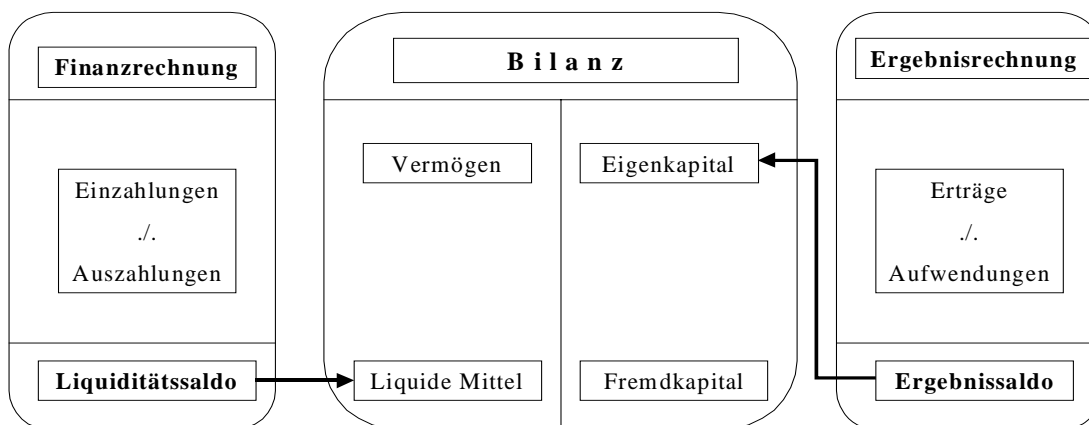
Zum 30.06.2003 soll die Projektphase II abgeschlossen sein, und im Anschluss daran sollen die erzielten Ergebnisse in einem Abschlussbericht veröffentlicht werden.

Die im Modellprojekt des Landes NW gewonnenen Erfahrungen und Vorstellungen fließen dann in die landes- und bundesweit geführte Diskussion und in das Gesetzgebungsverfahren für das neue doppelte kommunale Haushaltsrecht ein. Die Modellkommunen gehen derzeit davon aus, den gesteckten Zeitplan einhalten zu können.

Das Konzept der Modellkommunen geht von drei Komponenten des zukünftigen Haushalts- und Rechnungssystems,

- **der Bilanz,**
 - **dem Ergebnisplan und der Ergebnisrechnung,**
 - **dem Finanzplan und der Finanzrechnung**
- aus.

Das 3-Komponenten-System



Ergebnisplan und Ergebnisrechnung entsprechen der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung. Beide weisen Aufwendungen und Erträge nach und stellen somit die Ressourcenverbräuche vollständig und periodengerecht dar. Dies ist auch der Grund dafür, den zukünftigen Haushaltsausgleich an dem Saldo der Ergebnisrechnung festzumachen. Das Konzept sieht vor, dass z. B. Rückstellungen für Pensionen und unterlassene Bauunterhaltung als Aufwand bzw. Abschreibungen in die Ergebnisrechnung einfließen und somit in der entsprechenden Periode erwirtschaftet werden müssen, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen.

Der **Finanzplan** und die **Finanzrechnung** beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen, aus denen sich das Liquiditätssaldo ergibt, welches in Form des Kassenbestandes (liquide Mittel) in die zu erstellenden Bilanzen einfließt (entspricht im Wesentlichen der heute im kameralen System angewandten Einnahme- und Ausgabeplanung/-rechnung).

Die **Bilanz** weist das Vermögen, die Schulden und das Eigenkapital aus.

Auf dieser dargestellten Datengrundlage des Drei-Komponenten-Systems soll zukünftig der Jahresabschluss der Kernverwaltung erstellt werden. Daneben sieht das Konzept einen Konzernbericht vor, in dem zusätzlich zum Jahresabschluss der Kernverwaltung die Abschlüsse der Beteiligungen und ausgelagerter Organisationseinheiten einfließen. Das in diesem Jahr erschienene und überarbeitete Konzept sieht hierfür mittlerweile grobe Regeln für den Konsolidierungskreis nach festgelegten Konsolidierungsverfahren vor und beschreibt die anzuwendenden Konsolidierungsmethoden. Da die Erprobungsphase der Konzeptes zur Erstellung eines Abschlusses für die Kernverwaltung noch bis 30.06.2003 andauert, kann erst anschließend ein Konzernabschluss nach den bisherigen Vorstellungen angefertigt werden. Es ist eines der Hauptanliegen der Reform, den **Gesamtüberblick** über die finanzielle Situation der Kommune zu verbessern bzw. zurückzugewinnen.

Die Modellkommunen des Landes NW sehen vor, den zukünftigen Haushalt in bereits jetzt gebildete 40 Produktbereiche zu gliedern, die eine verbindliche Mindestgliederung darstellen sollen.

Den Kommunen soll es überlassen bleiben, unterhalb der Produktbereichsebene weitere Unterteilungen nach Produktgruppen und Produkten vorzunehmen. Das Land NW wird hierzu einen Produkt-Musterplan vorstellen, der nach den bisherigen Überlegungen aber nicht bindend sein soll, um kommunalspezifischen Eigenheiten Rechnung tragen zu können. Das Innenministerium hat in die Reformdiskussion die organisationsbezogene Gliederung des Haushaltes eingebracht. Nach diesem Ansatz sind die Produktbereiche und Produktgruppen den Organisationen zuzuordnen und darzustellen.

In der Projektphase II des Modellprojektes wird aufgrund der Entscheidung der beteiligten Modellkommunen der produktorientierte Gliederungsansatz in der praktischen Ausführung erprobt. Hierfür spricht nach deren Ansicht die verstärkte Fokussierung der politischen Beratungen und Entscheidungen auf die Leistungen und Ziele des Verwaltungshandelns. Durch diese Vorgehensweise wird die mit der Verwaltungsreform einhergehende Outputorientierung und das veränderte/angestrebte Zusammenwirken von Rat (Was soll erledigt werden?) und Verwaltung (Wie soll die Aufgabe erledigt werden?) konsequent umgesetzt.

Entwicklung auf städtischer Ebene

Mit seiner Organisationsverfügung vom 06.11.2001 hat der Bürgermeister den sich abzeichnenden Reformbestrebungen der Landesregierung NW Rechnung getragen und die Projektgruppe Neues Kommunales Finanzmanagement eingesetzt.

Die städtische Projektgruppe wird sich in den kommenden Jahren neben der Einführung der neuen Finanzsoftware mit den Thematiken

- Erfassung und Bewertung des städtischen Vermögens,

- Fort- und Weiterbildung bzw. Ausbildung des Personals,
- Überarbeitung des Produktkataloges des Haushaltsbuches 2000 der Stadt Siegen vor dem Hintergrund der Vorgaben des Landes NW (Modellprojekt NKF)

beschäftigen.

Die bisherigen Erfahrungen der Modellkommunen zeigen, dass frühzeitig mit der Inventarisierung des Vermögens begonnen werden muss (erheblicher Aufwand), damit die im zweiten Schritt zu bewertenden Vermögensgegenstände rechtzeitig in die ersten Teilbilanzen der Organisationseinheiten / Produktbereiche und zusammenfassend in die Eröffnungsbilanz der Gesamtverwaltung einfließen können.

Aus diesem Grunde werden die Organisationseinheiten der Verwaltung noch in diesem Jahr aufgefordert, der Projektgruppe mitzuteilen, wie (Datenverarbeitungsgrundlage/Kriterien) die Vermögensgegenstände inventarisiert sind und ob bzw. wie diese bereits evtl. bewertet wurden. Somit wird ein erster zusammenfassender Überblick über die Datenerfassung im Bereich des städtischen Vermögens geschaffen und weiterer Handlungsbedarf ersichtlich bzw. abgeleitet.

In 2003 soll dann mit der Erfassung des unbeweglichen Vermögens, und hier zunächst mit den städtischen Immobilien und Liegenschaften (auch vor dem Hintergrund des einzurichtenden Zentralen Gebäudemanagements erforderlich), nach den von dem Modellprojekt des Landes NW vorgegebenen Verfahren begonnen werden.

In Ausrichtung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement ist das Personal der Bereiche Kämmerei, Kasse, RPA und des Geschäftsbereichscontrolling besonders intensiv und umfassend aus- und fortzubilden. Hier gilt es, im Rahmen der Projektgruppenarbeit die genauen Bedarfe zu ermitteln und in die Planungen der Personalentwicklung zeitgerecht einfließen zu lassen. Erfahrungen der Modellkommunen zeigen, dass zur konkreten Umsetzung dieser „Jahrhundertreform“ zum einen eigenes Personal umfassend vorbereitet werden muss und evtl. die Einstellung externer Fachkräfte (z.B. Bilanzbuchhalter) erforderlich ist.

Das Haushaltsbuch 2000 der Stadt Siegen wies in seinem Produktplan 96 Produkte aus und muss vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklungen des Modellprojektes überarbeitet werden. In diesen Prozess wird die Projektgruppe das Geschäftsbereichscontrolling aller Geschäftsbereiche und die Organisationseinheiten zu gegebener Zeit einbeziehen.

Projektgruppe NKF des Facharbeitskreises Haushaltswesen der Kommunalen Daten-Zentrale Westfalen-Süd (KDZ)

Ein Teil der städtischen Projektgruppenmitglieder gehören der „Projektgruppe NKF“ des Facharbeitskreises Haushaltswesen der KDZ an. An dieser Projektgruppe sind darüber hinaus neben der KDZ der Kreis-Siegen Wittgenstein, der Kreis Olpe, die Stadt Kreuztal, die Gemeinde Neunkirchen, die Stadt Lennestadt, die Gemeinde Wenden und die Stadt Laasphe beteiligt.

Eine der Zielsetzungen der Projektgruppe der KDZ war es, bis zum 30.06.2002 eine einvernehmliche Entscheidungsfindung zur Anschaffung einer neuen Finanz-Software für das gesamte Verbandsgebiet der KDZ herbeizuführen.

Zum anderen sollen zukünftig gemeinsame Strategien zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements entwickelt und Synergieeffekte genutzt werden.

Die Projektgruppe hat dem Verwaltungsrat der KDZ für seine Sitzung am 07.06.2002 zur Anschaffung einer neuen Finanzsoftware eine umfangreiche Entscheidungsvorlage vorgelegt. Auf dieser Grundlage hat sich der Verwaltungsrat der KDZ für die Anschaffung der Finanzsoftware Kommunales Integriertes Rechnungs- und Planungssystem (K-IRP) entschieden.

Von den sieben Modellkommunen des Landes NW arbeiten derzeit vier mit der Finanzsoftware K-IRP, da diese

- neben dem kameralen ein doppisches Modul,
- eine Anlagenbuchhaltung zur Erfassung und Bewertung des Vermögens,
- eine Kostenrechnung,
- eine produktorientierte Haushaltsgliederung

in einem integrierten System vorhält und somit den Anforderungen des Modellprojektes des Landes NW Rechnung trägt.

Die KDZ beabsichtigt in der zweiten Jahreshälfte 2002 ihren eigenen Haushalt 2003 mit der zur Verfügung stehenden neuen Software auf kameraler Basis zu planen.

Darüber hinaus sieht die KDZ in 2003 vor, bei den ihr angeschlossenen Kommunen bereits Einführungsprojekte zu starten, die die Planung des Haushaltes 2004 auf kameraler Basis und einen vollständigen Einsatz der neuen Finanzsoftware ab dem 01.01.2004 ermöglichen.

Die Stadt Siegen plant, in Abstimmung mit der KDZ, den frühestmöglichen Einsatz der neuen Software und somit die Ablösung der derzeit genutzten und mittlerweile über 20 Jahre alte HKR-Software.

Es ist zwingend erforderlich, dass sich die Verwaltung zeitnah und zielgerichtet auf den Reformprozess zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements schon jetzt vorbereitet und rechtzeitig erforderliche Maßnahmen einleitet.

Hierzu bedarf es der intensiven Einbindung der politischen Gremien. Nur ein zwischen Politik und Verwaltung abgestimmtes Verfahren wird einen homogenen und möglichst reibungslosen Reformprozess zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements gewährleisten.

Als ersten Schritt schlägt die Verwaltung hierzu vor, im vierten Quartal dieses Jahres eine Informationsveranstaltung für alle interessierten Mitglieder des Rates und seiner Ausschüsse durchzuführen, in der das Modellprojekt „Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ des Landes NW umfassend vorgestellt wird.

In Vertretung

gez. Reinhold Baumeister

Reinhold Baumeister

I. Beigeordneter und Stadtkämmerer